



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** System wyborczy w państwie wielonarodowym : Analiza przypadku Hiszpanii

**Author:** Małgorzata Myśliwiec

**Citation style:** Myśliwiec Małgorzata. (2010). System wyborczy w państwie wielonarodowym : Analiza przypadku Hiszpanii. "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" (2010, nr 1, s. 115-126).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**Małgorzata Myśliwiec**

**System wyborczy w państwie wielonarodowym.  
Analiza przypadku Hiszpanii<sup>1</sup>**

Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. wymienia w art. 1 trzy najważniejsze zasady, na których opiera się konstrukcja ustroju państwa. Są to zasady socjalnego i demokratycznego państwa prawa, a także zasada pluralizmu<sup>2</sup>. Przystępując do analizy systemu wyborczego w demokratycznym państwie wielonarodowym, należy niewątpliwie zwrócić uwagę nie tylko na pojęcie demokratycznego państwa prawa, rozpatrywanego zarówno w sensie formalnym, jak i materialnym, ale także na znaczenie zasady pluralizmu. Pluralizm jest bowiem jedną z najbardziej charakterystycznych cech demokracji współczesnej, w zasadniczy sposób odróżniający ją od demokracji starożytnej<sup>3</sup>. We współczesnych państwach, obejmujących swym władztwem rozległe nieraz terytorium oraz znaczną liczbę ludności, różnorodność interesów i grup interesów stała się faktem. Konflikt polityczny natomiast, uważany niegdyś za czynnik destrukcyjny, został uznany za element normalny, nieuchronny, a nawet pożądany w demokracji<sup>4</sup>. W takiej sytuacji współczesne państwa europejskie stoją przed trudnym zadaniem przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, które umożliwiają poszczególnym grupom artykulację potrzeb na czterech szczeblach decydowania politycznego: lokalnym, regionalnym, państwowym oraz europejskim<sup>5</sup>.

Współczesna Hiszpania jest przykładem państwa, w którym uznanie pluralistycznej rzeczywistości narodowej i kulturowej przez ustawodawcę konstytucyjnego

---

<sup>1</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11–12 marca 2010 r.

<sup>2</sup> *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978*, Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Tekst w j. polskim: *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> Szerzej na temat charakterystyki demokracji starożytnej i współczesnej, zob. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 29.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>5</sup> Szerzej na temat czterech szczebli decydowania politycznego w Europie. Zob. M. Myśliwiec, *Wolny Sojusz Europejski – ku redefinicji relacji centrum-peryferia*, [w:] *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, pod red. J. Knopka, Toruń 2009, s. 67–81.

w 1978 r. pozwoliło na utrzymanie jego jedności oraz unitarnej formy<sup>6</sup>. Analizując w tym kontekście problem realizacji zasady pluralizmu, wskazuje się głównie na zastosowanie autonomii terytorialnej jako formy decentralizmu w skali całego państwa, a także na konstytucyjną gwarancję swobodnego tworzenia i działania partii politycznych oraz stowarzyszeń. Należy jednak podkreślić, że przyjęcie owych rozwiązań prawnych nie miałoby większego sensu – z punktu widzenia przestrzegania zasady pluralizmu – gdyby ustawodawca faktycznie uniemożliwił poszczególnym mniejszościom terytorialnym wybieranie swoich przedstawicieli do organów wyposażonych w uprawnienia prawotwórcze na wszystkich czterech poziomach decydowania politycznego.

Dlatego głównym celem niniejszego opracowania będzie ogólna charakterystyka podstawowych zasad systemu wyborczego, gwarantującego w Hiszpanii mniejszościom regionalnym i etnoregionalnym prawo do uzyskania własnej reprezentacji w organach stanowiących prawo na poziomie lokalnym, regionalnym, państwowym oraz europejskim. Jednakże ze względu na skromną objętościowo formę publikacji autorka ograniczy się jedynie do wskazania na niektóre elementy umożliwiające przestrzeganie zasady pluralizmu w państwie wielonarodowym z nadzieją, iż opracowanie to stanie się przyczynkiem do dalszej dyskusji na ten temat.

Hiszpański system wyborczy opiera się na regulacjach prawnych określonych w ustawie zasadniczej, a także w ustawie organicznej o Podstawach systemu wyborczego z 1985 r.<sup>7</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 68 konstytucji Kongres Deputowanych może się składać z 300–400 deputowanych, a ich aktualna liczba wynosi 350<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Szerzej na temat charakterystyki państwa regionalnego na przykładzie Hiszpanii zob. J. Iwanek, M. Domagała, *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, pod red. P. Dobrowolskiego, M. Stolarczyka, Katowice 2000, s. 140–150; J. Iwanek, *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza decentralizmu*, pod red. J. Iwanka, Katowice 1996, s. 27–41; J. Iwanek, *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*, [w:] *Spółczesność wobec problemów transformacji i integracji*, pod red. J. Liszka, Ustroń 2000, s. 171–178; M. Myśliwiec, *Decentralizacja niesymetryczna. Przykład hiszpańskiego państwa regionalnego u progu XXI wieku*, [w:] *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, pod red. S. Wróbla, Poznań–Chorzów 2009, s. 227–238; M. Myśliwiec, *Zmierzch „państwa regionalnego” w Europie? Analiza przypadku Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Państwo w procesach przemian. Teoria i praktyka*, pod red. A. Lisowskiej, A.W. Jabłońskiego, Toruń 2009, s. 244–259; M. Myśliwiec, *Katalonia na drodze do niepodległości?*, Bytom 2006. Na temat ewolucji hiszpańskiego państwa regionalnego w kierunku rozwiązań charakterystycznych dla państwa federalnego zob. A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.

<sup>7</sup> *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, Boletín Oficial del Estado núm. 147, de 20 de junio de 1985 z późn. zm.

<sup>8</sup> Taka liczba została formalnie określona w 1985 r., na mocy art. 162 ustawy o *Podstawach systemu wyborczego* (przyp. – M.M.).

Wybory do izby niższej parlamentu są przeprowadzane co cztery lata, a jej skład jest wylaniany w głosowaniu powszechnym, wolnym, równym, bezpośrednim i tajnym. Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom hiszpańskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat i figurują w sporządzonych uprzednio spisach wyborców. Obywatel może zostać pozbawiony takiego prawa jedynie prawomocnym orzeczeniem sądowym. Z kolei bierne prawo wyborcze przysługuje również wszystkim pełnoletnim Hiszpanom, jednakże w zakresie korzystania z niego ustawodawca wprowadził liczne ograniczenia. O mandat deputowanego nie mogą ubiegać się między innymi członkowie rodziny królewskiej (wpisani do stosownego Rejestru Cywilnego)<sup>9</sup> oraz ich współmałżonkowie, obywatele pełniący funkcje w administracji rządowej oraz organach władzy sądowniczej, szefowie hiszpańskich placówek dyplomatycznych akredytowani w obcych państwach lub przy organizacjach międzynarodowych, wojskowi oraz funkcjonariusze policji i służb porządkowych w służbie czynnej, Obrońca Ludu, dyrektor generalny Hiszpańskiego Radia i Telewizji czy też prezes Banku Hiszpańskiego. Prawo zgłoszenia list kandydatów na deputowanych przysługuje partiom politycznym i federacjom partii wpisanych do stosownego rejestru, koalicjom partyjnym zgłoszonym właściwemu kolegium wyborczemu (*la Junta Electoral*) do dziesięciu dni po formalnym ogłoszeniu daty wyborów, a także grupom wyborców, którzy przed zgłoszeniem listy uzyskają dla niej poparcie na poziomie 1% osób uprawnionych do głosowania w danym okręgu wyborczym<sup>10</sup>. Listy wyborcze są przedstawiane prowincjonalnym kolegium wyborczym pomiędzy piętnastym a dwudziestym dniem od dnia zarządzenia wyborów.

Okręgiem wyborczym dla przeprowadzenia wyborów do Kongresu Deputowanych jest obszar prowincji. Ustawa z 1985 r. gwarantuje obywatelom w każdej z nich prawo do wyboru co najmniej dwóch deputowanych, mieszkańcom Ceuty i Melilli po jednym. Tym sposobem przewidziany został tryb wyboru 102 deputowanych. Pozostałe 248 mandatów jest dzielone pomiędzy prowincje zależnie od liczby zamieszkującej je ludności. W tym celu dzieli się całkowitą liczbę osób uprawnionych w Hiszpanii do wzięcia udziału w głosowaniu przez 248, co prowadzi do uzyskania prowizorycznego ilorazu, określającego liczbę ludności mającej prawo do powołania dodatkowego przedstawiciela. Następnie liczbę uprawnionych do głosowania w każ-

<sup>9</sup> *Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Civil de la Familia Real*, Boletín Oficial del Estado núm. 297, de 12 de diciembre de 1981.

<sup>10</sup> Jak zauważa Jan Iwanek, owe „zgrupowania” nie są jednak luźnymi związkami wyborców, jak ma to miejsce w innych państwach, ale są raczej jednym z instrumentów, którymi w procesie wyborczym posługują się partie polityczne. Zob. J. Iwanek, *Hiszpania*, [w:] *Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, część I, pod red. J. Iwanka, Katowice 1999, s. 93.

dej prowincji dzieli się przez prowizoryczny iloraz, a liczba całkowita (będąca częścią ilorazu, uzyskanego w wyniku dzielenia) wskazuje, ilu dodatkowych deputowanych będą mogli wybrać mieszkańcy danej prowincji. Jeżeli w ten sposób nie zostanie dokonana całkowita dystrybucja 248 mandatów pomiędzy 50 prowincji, pozostałe z nich przydziela się prowincjom zgodnie z zasadą największych reszt.

Wyborcy oddają swoje głosy na listy uporządkowane przez partie, federacje, koalicje lub grupy wyborców, bez możliwości wskazania własnej preferencji w zakresie osoby kandydata na deputowanego<sup>11</sup>. Podział mandatów odbywa się na poziomie prowincji, zgodnie z zasadą proporcjonalności i w oparciu o metodę d'Hondta. Biorą w nim udział jedynie te ugrupowania, które przekroczyły próg wyborczy 3% ważnie oddanych głosów w skali okręgu. Konsekwentne stosowanie takich rozwiązań w każdych kolejnych wyborach zmusiło zarówno partie prawicy, jak i lewicy do konsolidacji sił w skali państwa. W efekcie na scenie partyjnej pozostały dwa liczące się ugrupowania, które w każdych wyborach podejmują w skali państwa rywalizację o uzyskanie bezwzględnej większości mandatów w Kongresie Deputowanych – Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE) oraz Partia Ludowa (*Partido Popular* – PP). Ponadto pokrywanie się zasięgu terytorialnego prowincji z obszarem okręgów wyborczych, a także zastosowanie zaledwie 3% klauzuli zaporowej na poziomie okręgu (a nie w skali państwa), pozwala także na uzyskanie mandatów w Kongresie Deputowanych najbardziej wpływowym partiom etnoregionalnym, działającym w regionach peryferyjnych. W ten sposób ustawodawca działający w politycznym centrum umożliwił mieszkańcom regionów wyróżniających się historycznymi, kulturowymi i gospodarczymi odrębnościami powoływanie swoich przedstawicieli do hiszpańskiej legislatury. Reprezentacja ta – marginalna w porównaniu z liczbą deputowanych reprezentujących PSOE oraz PP, jak wydawać by się mogło po bardzo powierzchownej analizie wyników wyborczych – może mieć jednak ogromny wpływ na proces podejmowania decyzji o charakterze politycznym. Jeżeli tylko bowiem żadna z dwóch dominujących partii nie uzyska bezwzględnej większości mandatów w Kongresie Deputowanych, musi rozpocząć starania o uzyskanie poparcia ugrupowań etnoregionalnych zarówno dla utworzenia mniejszościowego w takim przypadku rządu, jak i dla poparcia poszczególnych projektów politycznych<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Głosowanie w wyborach do Kongresu Deputowanych oznacza włożenie do koperty z napisem „Kongres Deputowanych” wybranej listy, przedstawionej przez partię, federację partii, koalicję lub grupę wyborców (przyp. – M.M.).

<sup>12</sup> Partie etnoregionalne w Hiszpanii nie wchodzą nigdy w koalicje rządowe z partiami dominującymi w politycznym centrum (nie stało się tak dotąd po żadnych demokratycznych wy-



Wybory do izby wyższej również są przeprowadzane co cztery lata. Ustawodawca konstytucyjny stwierdził w art. 69. ust. 1, że Senat jest izbą reprezentacji terytorialnej. Sformułowanie to budzi jednak wiele zastrzeżeń, szczególnie z uwagi na tryb powoływania jego składu<sup>13</sup>. Obecnie skład izby stanowi 264-ech senatorów (w 2009 r.). 208-u z nich jest wybieranych w wyborach powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich i tajnym głosowaniu w okręgach wyborczych, jakie stanowią 50 prowincji oraz Ceuta i Melilla (zgodnie z zasadą: po czterech senatorów w każdej prowincji na Półwyspie Iberyjskim, 1–3 senatorów w prowincjach wyspiarskich i po 2 w Ceucie i Melilli). Kolejnych 56-ciu senatorów natomiast desygnują parlamenty wspólnot autonomicznych (zgodnie z zasadą: po jednym senatorze reprezentującym wspólnotę oraz dodatkowo po jednym senatorze na każdy milion mieszkańców ich terytorium).

Okręgiem wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest w Hiszpanii terytorium całego państwa. Podczas wyborów przeprowadzonych dnia 7 czerwca 2009 r., zgodnie z postanowieniami traktatu nicejskiego kandydaci ubiegali się o 50 mandatów przynależnych temu państwu. Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim pełnoletnim Hiszpanom oraz wszystkim zamieszkującym w Hiszpanii obywatelom państw Unii Europejskiej, o ile spełniają warunki stawiane przez ustawę wyborcom hiszpańskim i korzystają z czynnego prawa wyborczego w państwach, z których pochodzą. Z kolei bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim pełnoletnim Hiszpanom z wyłączeniem obywateli, którzy pełnią funkcje uniemożliwiające jednoczesne ubieganie się o mandat w Kortezach Generalnych, a także wszystkim obywatelom państw Unii Europejskiej, o ile w państwach, z których pochodzą, również korzystają z takich praw oraz nie pełnią funkcji w przedstawicielstwach obcych państw w Hiszpanii.

Kandydaci na posłów do Parlamentu Europejskiego są zgłaszani przez partie polityczne, federacje partii, koalicje lub grupy wyborców. Zgodnie z postanowie-

---

borach, przeprowadzonych po śmierci gen. Franco). Racja ich politycznego bytu musi bowiem opierać się na stałym podkreśleniu faktu istnienia konfliktu interesów na linii centrum–peryferia. Z tego punktu widzenia wejście w skład koalicji rządowej na forum politycznego centrum byłoby niezrozumiałe dla elektoratu tego typu ugrupowań. Szerzej na ten temat M. Myśliwiec, *Partie nacjonalistyczne u progu XXI wieku. Przykład Hiszpanii*, [w:] *Współczesne nacjonalizmy*, pod red. M. Jezińskiego, Toruń 2008, s. 269–283.

<sup>13</sup> Szerzej na temat wątpliwości dotyczących charakteru izby drugiej w hiszpańskim systemie politycznym J. Iwanek, *Senat Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Białystok 1996, s. 137–176; J. Solé Tura, M.A. Aparicio Pérez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 17–21; A. Sroka, op.cit., s. 181–186; M. Myśliwiec, *Katalonia na drodze...*, s. 96–113.

niami art. 220 ustawy organicznej o *Podstawach systemu wyborczego*, aby zgłosić kandydaturę muszą one najpierw uzyskać dla niej poparcie ze strony 15 000 wyborców lub 50-ęciu wyborców kwalifikowanych (są nimi członkowie obydwu izb Kortezów Generalnych, posłowie do Parlamentu Europejskiego, deputowani do parlamentów wspólnot autonomicznych; radni gminni lub prowincjonalni). Żaden wyborca ani też wyborca kwalifikowany nie może udzielić poparcia więcej niż jednemu kandydatowi. Warto także dodać, że zgodnie z postanowieniami art. 221.4 ustawy organicznej o *Podstawach systemu wyborczego*, w momencie zgłoszenia kandydatury Centralnej Komisji Wyborczej podmioty zgłaszające mogą zastrzec chęć przedstawienia swojej oferty wyborczej na obszarze mniejszym niż terytorium całego państwa. Karty wyborcze z nazwiskiem danego kandydata są wówczas przedstawiane wyborcom na terytorium co najmniej jednej wspólnoty autonomicznej. Rozwiązanie to jest szczególnie korzystne dla partii etnoregionalnych, których elektorat ogranicza się zazwyczaj do mieszkańców określonego regionu. W takim przypadku prowadzenie kosztownej kampanii wyborczej na terenie całego państwa miałyby się z celem.

Podziału mandatów dokonuje się zgodnie z zasadą proporcjonalności, przy zastosowaniu metody d'Hondta. Nie stosuje się przy tym żadnego progu wyborczego. Takie rozwiązanie daje szansę na wybór swoich przedstawicieli mieszkańcom regionów, wyróżniających się znacznymi odrębnościami. Potwierdza to analiza wyników wyborczych do Parlamentu Europejskiego.

Tabela 1. Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w Hiszpanii 7 czerwca 2009

Nazwa partii lub koalicji	Procent ważnie oddanych głosów	Ilość mandatów
Partia Ludowa (PP)	42,12	23
Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE)	38,78	21
Koalicja dla Europy	5,10	2
Zjednoczona Lewica – Inicjatywa dla Katalonii Zieloni – Lewica Zjednoczona i Alternatywna – Blok dla Asturii: Lewica	3,71	2
Unia Postępu i Demokracji	2,85	1
Europa Ludów – Zieloni	2,49	1
RAZEM		50

Źródło: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm> (18.03.2010).

Przekształcanie Hiszpanii w państwo regionalne było procesem długotrwałym. Przepisy konstytucji wyznaczyły bowiem tylko ramy prawne, nie determinując jego ostatecznego kształtu. Proces decentralizacji, w wyniku którego zgodnie z wolą obywateli tworzących wspólnoty regionalne, ukonstytuowało się 17 wspólnot autonomicznych, przebiegał w latach 1978–1983<sup>14</sup>.

Podział całego terytorium państwowego na wspólnoty autonomiczne, których mieszkańcom przyznano prawo do wyłaniania składów regionalnych parlamentów, wyposażonych w uprawnienia prawotwórcze, wiązał się z koniecznością utworzenia lub konsolidacji regionalnych elit politycznych. Możliwość uzyskania wpływu na proces podejmowania decyzji o charakterze politycznym na subpaństwowym szczeblu wspólnoty autonomicznej okazał się bowiem bardzo skutecznym sposobem artykulacji interesów peryferyjnych grup regionalnych i etnoregionalnych. Wystarczy bowiem zauważyć, że ilość mandatów w parlamentach wspólnot autonomicznych znacznie przewyższa ilość miejsc w parlamencie centralnym. O ile w Kortezach Generalnych mamy „jedynie” 614 mandatów w obydwu izbach (350 w Kongresie Deputowanych i 264 w Senacie), to już w parlamentach wspólnot autonomicznych jest ich łącznie 1139. Oznacza to, że rywalizacji wyborczej w regionalnych legislaturach w latach 1980–2005 podlegały łącznie 7424 mandaty. Czyż to liczbę znacznie większą niż np. rywalizacja o miejsca w obydwu izbach Kortezów Generalnych, która w tym okresie wyniosła 3906 mandatów. To natomiast oznacza, że zinstytucjonalizowane elity na szczeblu regionalnym są obecnie dwa razy liczniejsze niż elity szczebla centralnego<sup>15</sup>.

Regulacje prawne dotyczące wyborów do parlamentów wspólnot autonomicznych, są zawarte w konstytucji, 17-stu statutach autonomii oraz w ustawach uchwalanych przez regionalne legislatury. Są one oparte na zasadzie proporcjonalnego podziału mandatów z zastosowaniem metody d'Hondta, co powoduje, że uniemożliwiają nadmierną fragmentaryzację systemów partyjnych poszczególnych wspólnot autonomicznych. Prowadzą natomiast do umocnienia pozycji regionalnych dwóch ugrupowań, działających na terytorium całego państwa – PSOE oraz PP. Efekt ten jest szczególnie widoczny w regionach, które nie posiadają szczególnych tradycji historycznych w zakresie działania własnych instytucji politycznych. System ten jednak sprzyja także wzmacnianiu pozycji ugrupowań etnoregional-

<sup>14</sup> Ponadto warto dodać, że 13 marca 1995 r. statuty autonomii uzyskały także dwa miasta północnoafrykańskie, należące do Hiszpanii: Ceuta i Melilla (przyp. – M.M.).

<sup>15</sup> X. Coller, H. Ferreira de Vale, Ch. Meissner, *Political Elites in Federalized Countries: The Case of Spain (1980–2005)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Papers núm. 268, Barcelona 2008, s. 3–4.



nych, działających w regionach w największym stopniu wyróżniających się pod względem kulturowym i ekonomicznym, takich jak Katalonia czy Kraj Basków.

Tabela 2. Ogólna charakterystyka systemów wyborczych 17-stu hiszpańskich wspólnot autonomicznych

nazwa wspólnoty	ilość mandatów w regionalnym parlamencie	podział mandatów na prowincje	próg wyborczy
Andaluzja	109	każdej z 8 prowincji przysługuje 8 mandatów, a pozostałych 45 rozdziela się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ludności	3% na poziomie okręgu, jakim jest prowincja
Aragonia	67	każdej z 3 prowincji przysługuje 13 mandatów, a pozostałych 28 rozdziela się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ludności	3% na poziomie okręgu, jakim jest prowincja
Asturia	45	każdemu z trzech okręgów wyborczych (centralnemu, wschodniemu i zachodniemu) przysługują 2 mandaty, a pozostałych 39 rozdziela się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ludności	3% na poziomie okręgu, jakim jest prowincja
Estremadura	65	każdej z 2 prowincji przysługuje 20 mandatów, a pozostałych 25 rozdziela się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ludności	5% w skali okręgu, jakim jest prowincja lub 5% w skali wspólnoty, jeżeli w obydwu okręgach przedstawiono kandydatury
Galicja	75	każdej z 4 prowincji przysługuje 10 mandatów, a pozostałych 35 rozdziela się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ludności 4 prowincje	5% w skali okręgu, jakim jest prowincja
Kantabria	39	deputowanych wybiera się w 1 prowincji, która jest jednocześnie okręgiem wyborczym	5% w skali okręgu, jakim jest prowincja
Kastylia – La Mancha	49	podział mandatów pomiędzy 5 prowincji: Albacete – 10; Ciudad Real – 11; Cuenca – 8; Guadalajara – 8; Toledo – 12	3% w skali okręgu, jakim jest prowincja
Kastylia i León	83	każdej z 9 prowincji przysługuje po 3 deputowanych oraz po jednym dodatkowym, przypadającym na każde 45 000 mieszkańców	3% w skali okręgu, jakim jest prowincja
Katalonia	135	podział mandatów pomiędzy 4 prowincje: Barcelona – 85, Girona – 17, Lleida – 15, Tarragona – 18	3% w skali okręgu, jakim jest prowincja
Kraj Basków	75	każdej z 3 prowincji przysługuje 25 mandatów	3% w skali okręgu, jakim jest prowincja
La Rioja	33	deputowanych wybiera się w 1 prowincji, która jest jednocześnie okręgiem wyborczym	5% w skali okręgu, jakim jest prowincja
Murcja	45	wspólnota autonomiczna, którą tworzy 1 prowincja, jest podzielona na 5 okręgów wyborczych. Każdemu przysługuje 1 deputowany, a pozostałych 40 mandatów rozdziela się pomiędzy okręgi proporcjonalnie do liczby ludności	5% w skali wspólnoty autonomicznej

Nawarra	50	deputowanych wybiera się w 1 prowincji, która jest jednocześnie okręgiem wyborczym	5% w skali wspólnoty autonomicznej, która stanowi okręg wyborczy
Wspólnota Autonomiczna Madrytu	120	deputowanych wybiera się w 1 prowincji, która jest jednocześnie okręgiem wyborczym	5% w skali wspólnoty autonomicznej, która stanowi okręg wyborczy
Wspólnota Walencji	89	każdej z 3 prowincji przysługuje 20 mandatów, a pozostałych 29 rozdziela się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ludności	5% w skali wspólnoty autonomicznej
Wyspy Baleary	59	podział mandatów pomiędzy 4 okręgi: Majorka – 33; Minorka – 13; Ibiza – 12; Formentera – 1	5% w skali okręgu
Wyspy Kanaryjskie	60	podział mandatów pomiędzy 7 wysp: Gran Canaria – 15; Teneryfa – 15; La Palma – 8; Lanzarote – 8; Fuerteventura – 7; La Gomera – 4; El Hierro – 3	W podziale mandatów bierze udział lista, która w skali wyspy uzyskała najlepszy rezultat oraz pozostałe listy, które w tej samej skali uzyskały co najmniej 30% głosów, a także ugrupowania, które w skali wspólnoty autonomicznej uzyskały co najmniej 6% głosów

Źródło: Opracowanie własne.

Hiszpański samorząd terytorialny tworzą dwa szczeble: gminy i prowincje. Jednakże w drodze powszechnych wyborów obywatele wyłaniają jedynie składy rad gmin. Zgodnie z postanowieniami art. 205 ustawy organicznej o *Podstawach systemu wyborczego* polityczna kompozycja deputacji prowincjonalnych jest zależna od wyników wyborów do rad gmin. Organy te są bowiem powoływane w drodze wyborów pośrednich.

Charakter systemu wyborczego w wyborach do rad gmin jest uzależniony od liczby jej mieszkańców. W gminach liczących do 100-u mieszkańców (jest ich w Hiszpanii 1074)<sup>16</sup> nie powołuje się rady gminy, a organami podejmującymi decyzje o charakterze politycznym są rady otwarte. Tworzą je wszyscy pełnoletni obywatele<sup>17</sup>.

Zgodnie z postanowieniami art. 184 ustawy organicznej o *Podstawach systemu wyborczego* w gminach liczących pomiędzy 100–250 mieszkańców w skład rady gminy powołuje się pięciu przedstawicieli. Wybory przeprowadza się zgodnie z zasadą większości, przy czym obywatelom przysługuje prawo oddania głosu na czterech kandydatów. Pięciu kandydatów z kolejno największą liczbą oddanych głosów otrzymuje mandaty radnych.

<sup>16</sup> Dane podane za Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do> (19.03.2010).

<sup>17</sup> Zob. Art. 29 *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Boletín Oficial del Estado núm. 80, de 3 de abril de 1985.

W gminach liczących powyżej 251 mieszkańców podziału mandatów dokonuje się w oparciu o zasadę proporcjonalności, zgodnie z zasadą:

- od 251 do 1000 mieszkańców – 7 radnych;
- od 1001 do 2000 mieszkańców – 9 radnych;
- od 2001 do 5000 mieszkańców – 11 radnych;
- od 5001 do 10 000 mieszkańców – 13 radnych;
- od 10 001 do 20 000 mieszkańców – 17 radnych;
- od 22 001 do 50 000 mieszkańców – 21 radnych;
- od 50 001 do 100 000 mieszkańców – 25 radnych.

W przypadku gmin liczących 100 001 mieszkańców oraz więcej wybiera się po jednym dodatkowym radnym, przypadającym na każde kolejne 100 000 mieszkańców. Podziału mandatów dokonuje się w oparciu o metodę d' Hondta i uczestniczą w nim tylko te ugrupowania, które w skali gminy uzyskały poparcie na poziomie co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Analiza wyników wyborów do rad gmin przeprowadzonych w maju 2007 r. skłania do wysnucia wniosku, że przyjęte rozwiązania prawne w zakresie ordynacji wyborczej w wyborach samorządowych dają znaczne możliwości uzyskania swojej reprezentacji politycznej ugrupowaniom regionalnym i etnoregionalnym. W przeprowadzonej wówczas elekcji reprezentanci aż 26-ciu ugrupowań, działających na szczeblu subpaństwowym, uzyskało mandaty radnych<sup>18</sup>.

Hiszpański system wyborczy, regulujący sposób wyłaniania przedstawicieli do organów posiadających uprawnienia prawotwórcze na czterech szczeblach decydowania politycznego, bez wątpienia zapewnia ochronę unitarnej formy państwa. Konstrukcja okręgów wyborczych, a także zastosowanie zasady proporcjonalności z podziałem mandatów opartych na metodzie d' Hondta, zapewniają szczególną pozycję dwóm ugrupowaniom – PSOE i PP – które działają i przedstawiają kandydatów we wszystkich typach wyborów, na terenie całego państwa. Oznacza to w praktyce polityczną dominację ugrupowań, celem których jest utrzymanie terytorialnej jedności państwa.

Jednakże przekształcenie Hiszpanii w demokratyczne państwo prawa nie pozwoliło na zignorowanie jego wielonarodowej rzeczywistości i lekceważenie zasady pluralizmu. Przyjęcie konkretnych rozwiązań prawnych, dotyczących kolejno wyborów do Kortezów Generalnych, do Parlamentu Europejskiego, do regionalnych legislatur, a także w wyborach samorządowych, musiało uwzględniać prawo

<sup>18</sup> <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm> (19.03.2010).

mniejszości regionalnych i etnoregionalnych do posiadania swojej reprezentacji na wszystkich szczeblach decydowania politycznego.

Cel ten został bez wątpienia osiągnięty. Dwie partie dominujące w hiszpańskim systemie partyjnym mają bardzo duże szanse na wzajemny podział znacznej większości mandatów, na wszystkich szczeblach decydowania politycznego. Jednakże tylko od sformułowanej przez nie oferty politycznej – zadowolającej lub nie mniej-  
 szości regionalne i etnoregionalne – zależy ostateczny rezultat wyborów. W sytuacji wzięcia pod uwagę postulatów mniejszości terytorialnych PSOE oraz PP mogą liczyć na głosy wyborców do owych mniejszości należących. W przeciwnym wypadku ugrupowania regionalne, a przede wszystkim etnoregionalne, uzyskują większe poparcie wyborcze. Doskonałym przykładem takiego zjawiska jest analiza poparcia wyborczego dla populistycznej Katalońskiej Lewicy Republikańskiej (ERC) w latach 1977–2008. Do początku XXI wieku ugrupowanie to mogło liczyć na marginalne poparcie katalońskich wyborców, okresowo znikając nawet z izby niższej hiszpańskiej legislatury. Jednakże w 2004 r. – po czterech latach rządów Partii Ludowej, sprawowanych w warunkach dysponowania większością absolutną mandatów w Kongresie Deputowanych i przykładania mniejszej wagi do problemów politycznych mniejszości etnoregionalnych – ugrupowanie to zdobyło aż osiem mandatów. Stało się dzięki temu czwartą siłą polityczną w Kongresie Deputowanych i drugim ugrupowaniem regionalnym, po *Convergència i Unió*.

Tabela 3. Rezultaty ERC w wyborach do Kongresu Deputowanych (lata 1977–2008)

data wyborów	ilość uzyskanych głosów	ilość uzyskanych mandatów
15.06.1977*	143 954	1
1.03.1979**	123 452	1
28.10.1982	138 116	1
22.06.1986	-	0
29.10.1989	-	0
6.06.1993	189 632	1
3.03.1996	169 641	1
12.03.2000	194 715	1
14.03.2004	652 196	8
03.2008	298 139	3

\*W 1977 r. ERC wzięła udział w wyborach w ramach koalicji Katalońska Lewica–Demokratyczny Front Wyborczy (*Esquerra de Catalunya–Front Electoral Democratic*: EC-FED).

Podany wynik to zatem wynik całej koalicji, aczkolwiek jedynym jej deputowanym został Heribert Barrera z ERC.

\*\*W 1979 r. ERC wzięła udział w wyborach w ramach koalicji z Katalońskim Frontem Narodowym (*Front Nacional de Catalunya*) i Katalońską Partią Socjaldemokratyczną (*Partit Social Demòcrata de Catalunya*). Podany wynik to zatem wynik całej koalicji, aczkolwiek jedynym jej deputowanym został ponownie wybrany Heribert Barrera z ERC.

Źródło: <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm> (19.03.2010).

## Summary

### **Electoral system in multinational state. Analysis of the case of Spain**

Multinationalism is one of the most important features of the Spanish state. After General Franco's death in 1975 the nature of this political reality has induced the political elites to begin the process of construction of so-called *regional state*. The recognition of the principle of pluralism has binded members of the Spanish parliament to pass the electoral law which ensure that all territorial groups may have their representation in representative bodies in four levels of the political decision making process: European, national, regional and the local one.

Thus, the main aim of this article is to present some basics of the legal solutions adopted in the Spanish electoral law, which in one hand allow to save the unitary state, but on the other hand ensure the respect of the ethnoregional minorities rights.